



# La politique de prévention des crues

par Jean-Luc LAURENT

Les crues sont un phénomène naturel bien connu de l'homme depuis le début de son histoire ; malgré cela, les villes se sont implantées dans les vallées au voisinage des cours d'eau. Très tôt, l'homme a cherché à domestiquer l'eau élément indispensable à la vie et à la ville, il a également modifier les conditions de son écoulement au risque de provoquer de graves perturbations de l'équilibre naturel et des risques induits, aussi dramatiques que les crues dont il cherchait à se protéger.

## UN DANGER ACCRU ?

Les événements récents conduisent à se poser une question essentielle : le danger est-il plus grave aujourd'hui qu'autrefois ?

Il est bien connu que la mémoire des

catastrophes est très volatile et que le souvenir s'émousse très vite. Par ailleurs, le progrès, dans notre information, nous rend très proche des crues dont nous n'aurions pas eu connaissance il y a 30 ans. Ces deux phénomènes expliquent une perception accrue des risques. Mais analysons plus avant. Ce risque est la combinaison d'un élément naturel, - la pluviosité - avec l'écoulement des eaux et la vulnérabilité de l'homme et de ses biens.

Examinons ces trois facteurs. Rien ne permet de mettre en avant une évolution significative du *régime des pluies* durant la période historique (c'est-à-dire depuis quelques millénaires). En revanche, l'homme a largement modifié les conditions d'infiltration et de ruissellement des eaux. L'imperméabilisation des sites urbains est forte et

manifeste, le volume et la vitesse d'écoulement des eaux sont accrus dans de fortes proportions. Ce phénomène peut avoir sur une ville un effet très net si le relief et le climat (orages cévenols) l'amplifient. Au niveau d'un grand bassin versant, l'effet d'urbanisation est plus limité et les endiguements et la modification du couvert végétal seront prépondérants.

L'évolution des pratiques agricoles peut accroître *l'écoulement des eaux* : remembrement, déboisement, suppression des haies, labour des prairies, fosses et chaînage contribuent à cet effet dans des proportions qu'il faut chiffrer avec plus de précision mais que l'on ne peut nier. L'absence d'entretien de nos cours d'eau, notamment en milieu rural, contribue également à accroître le risque.

Crue de la Loire (Photo Roland Bechmann)

L'évolution du troisième facteur, *la vulnérabilité de l'homme*, est-elle incontestable ? Certaines villes étendent leur périphérie en zones inondables depuis quelques décennies et la valeur des biens de chacun s'est accrue avec la progression du niveau de vie.

L'évolution de ces facteurs et le désir croissant de sécurité des populations font de la prévention des inondations *une priorité politique* du gouvernement.

## LA MATURATION PROGRESSIVE D'UNE POLITIQUE

L'homme n'a pas le pouvoir de commander à la pluie, pas plus qu'empêcher l'eau de s'écouler depuis le haut des vallées jusqu'à la mer. Dans une interview accordée au quotidien Libération, le 11 octobre 1993, l'historien Emmanuel Leroy-Ladurie affirmait que *"la catastrophe naturelle a perdu sa légitimité... Aujourd'hui la technique nous a habitués à nous protéger des coups de la Nature, les fluctuations climatiques n'ont plus qu'une importance anecdotique. De fait, tout impondérable est perçu comme une intrusion insupportable"*.

Les crues récentes du Mississipi ont montré les limites d'une politique fondée sur la réalisation de barrages. La préparation du plan gouvernemental sur la Loire a montré à Michel Barnier que la politique de prévention, fondée sur la réalisation de très grands barrages écrêteurs de crues, rencontrait certaines oppositions dans la population.

Il a, donc, conçu, progressivement, une politique fondée sur *la prévention*. Le 13 juillet 1993, il propose au Gouvernement, dans sa communication en Conseil des Ministres sur la politique de l'eau, d'adopter le principe de l'inconstructibilité des zones inondables. Le 22 juillet, il sensibilise les préfets à l'annonce des crues et en fait une de ses priorités budgétaires pour le projet de budget 1994 : les crédits affectés aux dispositifs d'annonce des crues seront augmentés de 30 %. En octobre, le Premier Ministre lui demande de réfléchir à une politique dynamique d'entretien des cours d'eau. En janvier 1994, sur la proposition du Ministre de l'Environnement, le Gouvernement, lors des réunions de Ministres des 4 janvier (Plan Loire) et 24 janvier (Plan décennal Risque) précise sa politique de prévention des inondations.

## LES DIFFÉRENTS VOILETS D'UNE POLITIQUE

### La connaissance et la réglementation

On estime à 8 500 le nombre de communes soumises à un risque d'inondation ; mais un petit nombre d'entre elles seulement ont introduit une définition de leurs zones inondables dans les documents d'urbanisme.

A la suite d'un dossier réalisé par la Revue "50 Millions de Consommateurs" en octobre 1993, révélant que 625 communes parmi les plus menacées, se sont vues prescrire par l'État un plan d'exposition aux risques (PER),

le Ministère de l'Environnement a indiqué qu'il y avait en vérité 708 communes concernées.

La réalisation de la cartographie des zones inondables par les services de l'État à l'échelle d'une vallée est une priorité. Cette cartographie donne une définition objective du risque en cas de crue "centennale", en terme de hauteur d'eau et de vitesse. Par circulaire du Premier Ministre du 2 février 1994, les préfets ont ainsi reçu instructions d'identifier les zones submergées de plus d'un mètre d'eau lors des dernières crues.

La traduction réglementaire en l'état actuel du Droit peut se faire selon trois voies :

- plan d'exposition aux risques (loi sur les risques de 1982),
- plan de surfaces submersibles (loi sur l'eau),
- R III-3 du code de l'urbanisme.

Devant cette situation, le Gouvernement a chargé Michel Barnier de présenter des dispositions législatives à la session de printemps fusionnant ces procédures dans un *plan de prévention des risques* dont la mise en œuvre sera confiée au préfet. Le Gouvernement a décidé, sans attendre cette réforme, de tripler le rythme de mise en œuvre de ces protections réglementaires et le décret d'avance publié fin mars 1994 accorde au Ministre de l'Environnement les premiers crédits supplémentaires.

### Le contrôle de l'urbanisation des zones inondables

Sur la base des principes arrêtés le 13 juillet 1993, les Ministres de l'Intérieur, de l'Équipement et de l'Environnement ont donné le 24 janvier 1994 aux préfets des instructions très claires pour contrôler l'urbanisation des zones inondables et la préservation des zones d'expansion de crues. La vallée de la Loire, où des atlas de zones inondables avaient été préparés les années passées, a été le premier lieu d'application de ces directives.

### L'annonce de crues et l'alerte des populations

L'information des populations est une responsabilité des maires mais l'État a entrepris, en cofinancement avec les collectivités locales depuis de nombreuses années, la modernisation des réseaux d'annonce de crues. Le Ministre a décidé de faire de cette mission traditionnelle de la Direction de l'Eau une priorité. La loi de finances pour 1994 enregistre ainsi une progression de 30 % ; le plan gouvernemental a décidé de maintenir cet effort à 25 MF par an.

Outre les techniques traditionnelles de l'hydrologie, une coopération active entre la direction de l'eau et Météo France permet d'utiliser en annonce de crues les radars météorologiques. Le site du Puy Saint-Etienne dans haute vallée de la Loire sera le premier à bénéficier de cette coopération.

Dès le 22 juillet le Ministre de l'Environnement a demandé aux préfets de sensibiliser les maires et les services de l'État. Le plan gouvernemental du 24 janvier prolonge cette action en décidant la moder-

nisation des moyens de communication des préfectures vers les maires et la réalisation systématique de plans départementaux d'alerte.

### L'entretien des cours d'eau et la protection des lieux habités

Le budget 1994 du Ministre de l'Environnement, complété par le Plan Loire et le Plan Décennal Risques, traduit la volonté du Gouvernement d'assumer ses responsabilités sur l'entretien de son domaine public (entretien du lit et des digues). L'établissement public Voies Navigables de France, gestionnaire du domaine navigable et la Direction de l'Eau, gestionnaire du domaine public non navigable ont reçu des moyens financiers renforcés.

La très grande majorité des cours d'eau relève du régime de la propriété privée et la législation donne aux propriétaires du lit et des rives la responsabilité de l'entretien des cours d'eau. La déprise rurale et l'évolution des modes d'exploitation expliquent sans doute le manque d'entretien de nos cours d'eau constatés dès les Assises de l'Eau de 1990-91. Dans le cadre du plan décennal (1994-2004), le Gouvernement a engagé un programme ambitieux de restauration des cours d'eau qui conjugue :

- des dispositions pour dynamiser les propriétaires privés (pression réglementaire et définition, - à l'image de ce qui s'est fait pour la forêt - de plans simples de gestion) ;
- des subventions d'État (qui, dès 1994, seront - en grande partie - déléguées aux DIREN) ;
- des interventions accrues des Agences de l'Eau.

### Un dispositif d'indemnisation et de solidarité

La loi de 82 a mis en place un dispositif d'indemnisation géré par les compagnies d'assurances. Financé par une surprime sur tous les contrats d'assurances il permet d'indemniser les particuliers et les entreprises dans la mesure où l'État déclare une situation de catastrophe naturelle. Le fonctionnement de cette disposition apparaît très satisfaisant.

Il est complété par des aides de l'État aux communes pour leurs biens non assurables. Ces aides sont mises en place à l'initiative du Ministre de l'Intérieur.

### La coopération des acteurs au sein de l'État

La Direction de l'Eau a en charge la prévention des inondations dans le cadre de la politique plus générale définie par le Délégué aux Risques Majeurs, Directeur de la Prévention des Pollutions et des Risques. La Direction de la Sécurité Civile joue, bien entendu, un rôle important, ainsi que Météo-France.

**Jean-Luc LAURENT**  
Directeur de l'Eau  
Ministère de l'Environnement